



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КАБИНЕТ НА НАЧАЛНИКА НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ
КАБИНЕТ НА ЗАМ. МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ПО ПРАВОСЪДНАТА РЕФОРМА И МИНИСТЪР НА
ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

№... 02... 39 - 38...
София, ... 06... 12... 2019 г.

ДО

КРАСИМИР БОЖАНОВ
ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
„МОДЕРНИЗАЦИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯ“
В МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН БОЖАНОВ,

На основание чл. 30б, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация, приложено Ви изпращам за съгласуване частична предварителна оценка на въздействие на проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания.

Приложение: частична предварителна оценка на въздействие

С уважение,

Петя Тянкова

НАЧАЛНИК НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ КАБИНЕТ НА
ЗАМЕСТИНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПО
ПРАВОСЪДНАТА РЕФОРМА И МИНИСТЪР НА
ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*
(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Заместник министър-председател по правосъдната реформа и министър на външните работи	Нормативен акт: Проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания
За включване в законодателната/ оперативната програма на Министерския съвет за периода:	Дата: 15.08.2019 г.
Контакт за въпроси: Петя Тянкова, началник на политическия кабинет на заместник министър-председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи	Телефон: 02/940 2717

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

Несъответствие на административнонаказателните производства, уредени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), със съвременните условия и с динамиката на обществените отношения, възникващи по повод контролната и санкционна дейност на администрацията/(държавата).

Контролната и санкционна дейност на администрацията представлява един от най-динамичните отрасли на държавното управление като в нейния обхват попадат различни по вид и съдържание обществени отношения, за които държавата е създавала определена правна рамка или режим на правно регулиране. Непрекъснато изменящите се обществени отношения, натрупаната през годините практика по приложението на ЗАНН и необходимостта от съвременен и адекватен контролен механизъм създават предпоставки и поставят определени изисквания за приспособяване на съществуващите правила на административнонаказателните производства към текущата действителност, тъй като липсата на такова съответствие води до занижаване на качеството и ефективността на контролната и санкционната дейност на администрацията, създава правна несигурност и предпоставки за възникване на корупционни рискове. Основна причина за констатираното несъответствие на административнонаказателните производства, уредени в ЗАНН, със съвременните условия и с динамиката на обществените отношения, възникващи по повод контролната и санкционна дейност на администрацията/(държавата), е наличието на несъвършенства в уредбата по ЗАНН, изразяващи се в:

-наличие на нормативни дефицити в рамките на възможността за защита на гражданите в съдебната фаза на производството (необжалваемост на всички актове, които могат да засегнат правата и интересите на лицата)

-наличие на неясноти по отношение на дефиницията на понятията за маловажен случай и явно маловажен случай на нарушение, понятията за повторно извършено нарушение и повторно нарушение от същия вид

-наличие на неясноти относно преклузивни и давностни срокове за съставяне на акт за административно нарушение

- липсата на уредба на териториалната компетентност на наказващите органи при нарушения, извършени в киберпространството

- липса на възможност за сключване на споразумение и други „стимули“ за нарушителя, които да доведат до бързото изпълнение на наказанието и ефект от наказването

- неактуалност на уредба на съдебния контрол върху законосъобразността на санкционните актове на администрацията

-неясноти по отношение на правомощията на районния съд в производството по ЗАНН

- липса на възможност за съкратено съдебно производство

- кратките срокове за представяне на възражения по акта и за обжалване на наказателните постановления

- някои от посочените по-горе несъвършенства могат да доведат до възникване на корупционни рискове. Наличието на корупционен риск изисква да бъдат предвидени достатъчно мерки за противодействие на корупцията, които да са насочени към ограничаване на субективизма на актосъставителите и наказващите органи, възможността за по-ефективен контрол върху дейността им, намаляване възможността за злоупотреба с власт в следствие на осъществяваната контролна и санкционна дейност, нарушение или неизпълнение на служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на наследваща се материална или нематериална облага за себе си или други лица.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Законът за административните нарушения и наказания е обнародван в „Държавен вестник“ на 28 ноември 1969 г. и в рамките на неговото прилагане той е бил обект на различни видове изменения, които са отразявали различни стопански и социални тенденции и промени. Извършването на нормативни промени в административнонаказателното производство следва да отстрани натрупаните през

годините дефицити в уредбата (необходимо е например: дефиниране на конкретни понятия - маловажен и явно маловажен случай, определяне на гаранциите за правата на страните в производството, отстраняване на празнотите по отношение на давностните и преклузивните срокове, териториалната компетентност за административни нарушения извършени в киберпространството, конкретизиране на правомощията на районните съдилища като компетентни съдебни инстанции) и да гарантира осъвременяване на правната уредба, включително и традиционните за административнонаказателния процес правни институти. Необходимо е и въвеждането на антикорупционни мерки, които да противодействат и да имат превантивен характер спрямо възможността от злоупотреби в рамките на контролната и санкционна дейност на администрацията. За да се решат по адекватен начин възникналите проблеми, мерките следва да бъдат въведени на законово ниво, което да създаде приложимите от администрацията разпоредби и да даде гаранции за една по-прозрачна система с по-малко административна тежест за гражданите и бизнеса.

Предвид спецификата на констатираните проблеми, както и за по-голяма яснота, несъвършенствата в уредбата и възможните мерки за преодоляването им са разгледани и съпоставени с актуалното състояние по-подробно в раздел 4 от настоящата оценка при представяне на вариантите за действие.

Проблемите могат да бъдат решени само чрез предприемане на съответни нормативни промени.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не са извършени в последните години комплексни последващи оценки на нормативния акт, както и анализи за изпълнение на политиката. През 2017 г. от бившия ЦШКОП е изготвен анализ „Идентифициране на съществуващи корупционни рискове и практики при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. Модел на решение.“

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Основните цели на планираните промени, предложени с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, могат да се дефинират по следния начин:

Обща цел: Постигане на съответствие на административнонаказателните производства, уредени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), със съвременните условия и с динамиката на обществените отношения, възникващи по повод контролната и санкционна дейност на администрацията/държавата, чрез:

- Осъвременяване на уредбата на някои традиционно съществуващи институти в областта на административните нарушения и наказания – маловажен случай, давността, резолюцията за прекратяване, възобновяването на производството;

- Ускоряване на събирането на публичните държавни вземания, произтичащи от влезли в сила санкционни актове на администрацията, чрез отстъпки за санкционираните лица, в случай, че заплатят доброволно наложените им санкции в срока на обжалване;
- Повече превантивни антикорупционни мерки при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията – допълване на правилата за отвод, само писмена форма на предупреждението, разширяване кръга на лицата, които могат да искат възобновяване, ограничаване на субективното начало при сключване на споразумения, законово установени изисквания за съдържанието на резолюцията и др.;
- Създаване на ефективни правни гаранции за правото на защита на гражданите в извънсъдебната фаза на производството – обжалваемост на всички актове, които могат да засегнат правата и интересите на нарушителите, собственици на вещи, които не са на нарушители, да могат също да обжалват актовете на наказващия орган при отнемане на вещите им в полза на държавата, удължаване на сроковете за представяне на писмени възражения по акта от 3 на 7 дни и за обжалване на наказателните постановления - от 7 на 14 дни и др.

Специфичните цели на предлаганите промени са:

- дефиниране на маловажен и явно маловажен случай на нарушение;
- осъвременяване на правомощията на наказващия орган при маловажен случай на нарушение или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, като се предвижда за маловажен случай на административно нарушение наказващият орган да не налага наказание на нарушителя, като го предупреждава писмено, че при извършване на друго административно нарушение на същия нормативен акт, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизане в сила на предупреждението, за него ще му бъде наложено административно наказание;
- дефиниране на повторно извършено нарушение и на нарушение от същия вид;
- уредба на приспадането на фактическото лишаване на дееца от право да упражнява определена професия или дейност от времето на изтърпяване на наказанието по чл. 13, б. „в“ от ЗАНН, наложено за същото нарушение;
- ясно дефиниране на преклузивните и давностните срокове за съставяне на акт за установяване на административно нарушение и осъвременяване на уредбата на погасяването на административнонаказателната отговорност на физическо лице, едноличен търговец или юридическо лице, чрез предвиждане на обикновена и абсолютна давност;
- подробна уредба на призоваването на нарушителя в извънсъдебната фаза на производството и уредба на възможността за неприсъствено съставяне, респ. предявяване и връчване на акта за установяване на административно нарушение и наказателното постановление;

- уредба на териториалната компетентност на наказващите органи при нарушения, извършени в киберпространството;

- допълване на уредбата относно реда за отвод на актосъставителя и наказващия орган: с ясни правила относно сроковете, в които е необходимо съответният орган да направи самоотвод или да се произнесе по искането за отвод; акта, с който следва да се произнесе и органа, който следва да се произнесе по преписката в случаите на отвод;

- осъвременяване на съдържанието на някои от реквизитите на акта за установяване на административно нарушение в контекста на правилата за защита на личните данни;

- допълване и осъвременяване на правомощието на наказващия орган по спиране и възобновяване на административнонаказателното производство, чрез уредба на изчерпателна номенклатура на основанията за спиране и възобновяване на производството и актовете, с които се произнася;

- изрична уредба на правомощията на наказващия орган по отстраняване на допуснати от актосъставителя отстраними съществени процесуални нарушения, в производството по чл. 52, ал. 1 от ЗАНН, чрез еднократно връщане на преписката на актосъставителя със задължителни указания по приложението на закона;

- изчерпателно посочване на хипотезите, при които наказващият орган може да издаде наказателно постановление при нередовност на съставения акт за установяване на административно нарушение, а именно: когато прилага закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението; при допуснато нарушение при съставяне на акта за установяване на административното нарушение, което не е съществено; при допусната очевидна фактическа грешка при съставянето на акта;

- осъвременяване и допълване на уредбата на резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство, чрез изчерпателно посочване на основанията за прекратяване на административнонаказателното производство, съдържанието на мотивираната резолюция и реда за оспорването ѝ, както и правомощията на наказващия орган при отмяна на резолюцията от съда;

- регламентация на задължението на наказващия орган да изложи мотиви по отношение на вида и размера на наложената административна санкция, времето, което се приспада от размера на наложеното административно наказание по чл. 13, б. „в“ от ЗАНН и разпореждането с веществените доказателства;

- регламентация на споразумението в общия административен закон;

- удължаване на срока за оспорване на издадените наказателни постановления;

- осъвременяване на уредбата на съдебния контрол върху законосъобразността на санкционните актове на администрацията, чрез изрична уредба на правомощията на

районния съд в производството по ЗАНН и регламентация на съкратеното съдебно производство;

- осъвременяване на института на възобновяване на административнонаказателното производство, чрез прецизиране на подлежащите на възобновяване актове, разширяване на кръга лица, които могат да искат възобновяване на производството, допълване и прецизиране на основанията за възобновяване и сроковете за това, както и подробна уредба на правомощията на административния съд в производството по възобновяване;

- предвиждане на облекчения за нарушителя в случай на плащане на наложеното административно наказание глоба или имуществена санкция в срока за обжалване на наказателното постановление;

- уредба на правните последици при преобразуване на юридическото лице, в хода на административнонаказателното производство при допуснато неизпълнение на задължение към държавата по смисъла на чл. 83 от ЗАНН;

- допълване на регламента относно отговорността на юридическите лица при извършени престъпления.

- предвиждане при противоречива или неправилна практика по приложението на ЗАНН да се произнасят съвместно колегиите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, с оглед спецификите на административното наказване;

- разширяване на кръга лица с правомощие да инициират тълкувателна практика на върховните съдебни инстанции, чрез включване на Министерския съвет, всички министри и колективни органи на власт, създадени със закон, когато са отговорни за прилагане на съответен закон сред лицата, посочени в чл. 125 от ЗСВ.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

- Централни, териториални и органи на местни самоуправление и местна власт, които извършват контролна и санкционна дейност и налагат административни наказания (Министерства, държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции, административни структури, създадени със закон, Административни структури, създадени с постановление на МС, областни администрации - 28 бр., общински администрации - 265 бр., други)

- ВСС, ВАС, ВКС, компетентни съдилища по ЗАНН (Районни съдилища – 113 бр., Административни съдилища – 28 бр.)

- гражданите и техните организации

- бизнес

(Предвид динамиката на разглежданите обществени отношения, за групата на гражданите и техните организации и за групата на бизнеса не се посочва конкретен брой на заинтересованите страни.)

4. Варианти на действие:

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта "без действие".

NB: Изложената в този раздел информация допълва и информацията в раздел 1, раздел 5, раздел 6, раздел 8.1. и раздел 10 от настоящата оценка.

Вариант за действие 0 – „Без действие“

В случай, че проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания не бъде приет и не бъдат предприети никакви други мерки, ще остане действащ настоящият правен режим на административнонаказателното производство, което означава, че ще се запази възможността за занижаване на качеството на контролната и санкционната дейност на администрацията, както и ще са налице предпоставки за възникване на корупционни рискове. Няма да съществува възможността за по-бързо протичане на административнонаказателното производство. Ще продължи да съществува невъзможността за обжалваемост на актове, които засягат права и законни интереси на граждани и бизнеса. Няма да съществува правна възможност за сключване на споразумения и за изплащане на глобата или имуществената санкция в редуциран размер в срока за обжалване. Няма да бъдат предвидени допълнителни механизми, които да намалят корупционния риск при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. Няма да съществува правната възможност за съкратено производство по съдебен контрол върху наказателните постановления и няма да бъдат осъвременени необходимите дефиниции с цел административнонаказателното производство и неговата правна рамка да съответстват на динамиката на обществените отношения. Запазването на актуалното състояние ще създаде допълнителни предпоставки за задълбочаване на проблемите, свързани с ефективността на производствата по ЗАНН за всички групи заинтересовани страни и няма да е налице възможност за преодоляване на констатираните проблеми (в раздел 1 от настоящата оценка) и постигане на поставените цели (раздел 2 от настоящата оценка).

Вариант за действие 1 – „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания“

С приемането на нормативни промени ще се гарантира осъвременяването на правната уредба по отношение на понятията за маловажен случай, давност, резолюция за прекратяване и възобновяване на производството, както и ще се създадат нови възможности за приключване на производството в кратки срокове. Ще се регламентират хипотезите, при които наказващият орган може да издаде наказателно постановление при нередовност на съставения акт за установяване на административно нарушение. Ще се осъвремени и съдебният контрол върху законосъобразността на санкционните актове на администрацията, както и ще се създаде възможност при противоречива или неправилна практика по ЗАНН да се произнасят съвместно колегии на Върховния касационен съд и Върховния административен съд с оглед на спецификите на административното наказване. Завишават се и стандартите по

отношение на правото на защита на гражданите в административнонаказателното производство като за пръв се предвижда обжалваемост на актове, които до момента не подлежаха на обжалване. Чрез института на споразумението ще се облекчи производството. Положителен фискален ефект ще има и въвеждането на възможността за заплащане на наложената с влязло в сила наказателно постановление глоба или имуществена санкция в срока за обжалване с редуциран размер. Новосъздаденият институт на съкратеното производство по съдебен контрол върху наказателните постановления от съда безспорно ще допринесе за ускоряване на административнонаказателното производство.

Целта на предложените промени съответства на формулираните в раздел 2 от настоящата оценка цели.

За реализиране на промените не са необходими допълнителни финансови средства, нито допълнително ресурсно или кадрово обезпечаване.

Предвид спецификата и основната цел на предложените промени (осъвременяване и отстраняване на определени несъвършенства в уредбата), техния комплексен характер и необходимостта от съпоставянето им с актуалната ситуация и приложимостта на Вариант 1 за решаване на констатираните проблеми, подходът за изготвяне на конкретните предложения за промени в ЗАНН е разгледан подробно, като евентуалните нормативни промени са съпоставени с актуалното състояние на уредбата и в контекста на очакваните положителни въздействия от тях за заинтересованите страни. Подходът за изготвяне на предложенията за нормативни промени в ЗАНН включва:

На първо място, съществено се завишават стандартите по отношение на правото на защита на гражданите в административнонаказателното производство. В тази насока за пръв път се предвижда обжалваемост на редица актове на наказващия орган, които до момента не подлежаха на обжалване – предупреждението по чл. 28 от ЗАНН и резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство. По този начин се създават ефективни правни гаранции да не се допуска да влязат в сила незаконосъобразни актове на администрацията. За пръв път се създава възможност актовете на наказващия орган, с които се отнемат вещи в полза на държавата, да бъдат обжалвани от лицата, които са собственици на отнетите вещи, в случай, че не са нарушители, с което се отговаря на изискванията на чл. 46 от ЕКПЧ и чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията. Удължава се срокът за оспорване на наказателните постановления и другите подлежащи на оспорване актове на наказващия орган от седем на четиринадесет дни, с оглед да се даде възможност на гражданите да организират ефективно защитата си. Разширява се чувствително кръгът от лица с правомощия да искат възобновяване на административнонаказателното производство. До момента с такава възможност разполагаше единствено прокурорът. Сега се дава възможност и на наказващия орган, на лицето, срещу което е издаден съответният акт и на лицето, чиито вещи са отнети, да искат възобновяване на производството. **Промяната се предлага с цел да не се допусне да породят правното си действие незаконосъобразни актове**

на администрацията. Ревизира се съдържанието на някои от реквизитите на акта за установяване на административно нарушение, с цел да се избегне възможност за злоупотреба с лични данни. Създават се реални правни гаранции за надлежно призоваване на нарушителя и другите правни субекти за участие в производството, при съответните механизми за ограничаване на случаите на злоупотреба с право. Регламентира се изрично приспадането на фактическото лишаване на деца от право да упражнява определена професия или дейност от времето на изтърпяване на наказанието по чл. 13, б. „в“ от ЗАНН, наложено за същото нарушение, за да не се достига до положение, в което наказаното лице да изтърпява двукратно наложената му санкция.

На второ място, създават се предпоставки за съществено ускоряване на административнонаказателното производство, а с това – и ускоряване на процеса по събиране на публични държавни вземания със санкционен произход. За постигане на тази цел ще допринесе възможността административнонаказателното производство, независимо за какво нарушение е образувано, да приключва със споразумение между наказващия орган и нарушителя, съществен елемент от което се явява заплащането на определения размер на глобата или имуществената санкция в 14-дневен срок от сключване на споразумението. Предвидени са и гаранции в насока, че институтът на споразумението няма да доведе до прекомерно облекчаване правното положение на нарушителя, респ. непостигане целите на административното наказване: фиксиран размер на глобата и имуществената санкция – в размер на 70 % от минимума, предвиден за извършеното нарушение, а когато в закона не е предвиден минимум – с договаряне, но не повече от 70 % от половината от максимума; забрана със споразумението да се договаря размер на другите видове наказания, различен от предвидения в специалния закон; забрана със споразумението да се договаря режим на отнемане на вещи в полза на държавата, различен от този по чл. 20 – 21 от ЗАНН; процедура по обявяване на споразумението за несклучено и издаване на наказателно постановление, в случай на неплащане на глобата или имуществената санкция в 14-дневния срок.

Положителен фискален ефект се очаква да има въвеждането на възможността за заплащане на наложената с влязло в сила наказателно постановление глоба или имуществена санкция в срока за обжалване в редуциран размер. Както е посочено в доклада на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП) от 2017 г. на тема „Идентифициране на съществуващи корупционни рискове и практики при осъществяване на контролната и санкционната дейност на администрацията. Модел на решение“, някои закони предвиждат облекчения при реализирането на административнонаказателната отговорност, като специално внимание заслужава да се обърне на възможността за заплащане на финансовата санкция в намален размер – вариант, допустим единствено при своевременното ѝ заплащане. Пример за това е чл. 189, ал. 9 от Закона за движение по пътищата (ЗДвП), съгласно който „при плащане на глобата, наложена с електронен фиш, в 14-дневния срок по ал. 8, се дължи 70 на сто от нейния размер. Глобата, наложена с електронен фиш, който е бил обжалван и потвърден от съда, се дължи в

пълнен размер“. Според доклада, в края на 2007 г. резултатите от въведените изменения в ЗДВП сочат увеличение на събираемостта на глобите, наложени от органите на пътната полиция, до 86 %. В доклада се акцентира върху положителния ефект от прилагането на подобни облекчения, а именно насърчаването на своевременното заплащане на наложените глоби или имуществени санкции и увеличаване на събираемостта им, като се констатира, че описаният механизъм на облекчения не е достатъчно използван. **В този контекст се предлага в общия административен закон – ЗАНН, да се предвиди поощрение за нарушителите, санкционирани с наказателно постановление, в насока, че при плащане на глобата в срока за обжалване на постановлението, същите ще дължат 80 % от наложената санкция.** Подобен институт е уреден и в други държави – членки на ЕС. Така например, както се сочи и в доклада на ЦППКОП, в Испания наложената глоба за нарушение на пътните правила може да бъде намалена с 50%, ако бъде заплатена от нарушителя на място, или в рамките на 20 дни. А в Словения служителите на реда могат на място да наложат глоба за нарушение на пътните правила, която може да бъде намалена с 50%, ако бъде заплатена в рамките на 8 дни. Институтът се предлага като субсидиарен, в случай, че в специален закон не се предвижда по-голяма привилегия за нарушителите. **Очаква се прилагането на този институт да доведе до увеличаване събираемостта на имуществените наказания, които са и най-често налаганите такива от каталога на административните наказания по чл. 13 от ЗАНН.** Предлага се институтът да намери приложение и по отношение на едноличните търговци и юридическите лица, на които, в предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерския съвет или наредба на общинския съвет случаи, се налага имуществена санкция за неизпълнение на задълженията им към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност (чл. 83 от ЗАНН). И тук целта на законодателното предложение е в няколко насоки: първо – повишаване събираемостта на имуществената санкция, чрез предвиждане на привилегия за санкционираното лице при доброволно и своевременно изпълнение на наложената санкция; второ – постигане на навременност на санкцията и трето – облекчаване на съдилищата от голям брой дела, при които се цели ревизия само и единствено на размера на наложената санкция. Следва изрично да се посочи, че преценката, дали да заплати доброволно глобата, респ. имуществената санкция в срока за обжалване, е предоставена изцяло на нарушителя, респ. санкционирания едноличен търговец или юридическо лице. В случай, че лицето избере да се възползва от предоставената му от закона привилегия, то няма да може да обжалва издаденото наказателно постановление в частта относно наложената глоба или имуществена санкция, с което санкционният акт в тази му част ще стане окончателен и едновременно с това ще бъде изпълнен. **С това фискалният ефект на санкцията ще бъде постигнат в максимална степен и при пестене на значителен финансов и човешки ресурс по събиране на публичното вземане, произтичащо от влязлото в сила наказателно постановление.** Разбира се, нарушителят не е лишен от възможността, дори когато е заплатил глобата или имуществената санкция, да обжалва постановлението в частта относно наложено и друго по вид административно наказание, наред с глобата, или отнетите вещи в полза

на държавата, с което в максимална степен е гарантирано и правото му на защита срещу незаконосъобразни актове на администрацията.

За ускоряване на административнонаказателното производство безспорно ще допринесе и новосъздаденият институт за съкратено производство по съдебен контрол върху наказателните постановления от съда. Предвижда се районният съд да може да проведе съкратено съдебно производство, когато наказателното постановление е обжалвано само в частта за вида или размера на административното наказание, размера на имуществената санкция, отнетите в полза на държавата вещи, разпореждането с веществените доказателства, или размера на присъденото обезщетение, от една страна, а от друга - когато нарушителят, едноличният търговец или юридическото лице признава фактите, изложени в обстоятелствената част на наказателното постановление и изразява съгласие да не се събират доказателства за тези факти. В тези случаи съдът, при постановяване на решението си, ще ползва признанието, без да събира доказателства за фактите, изложени в обстоятелствената част на наказателното постановление, като в мотивите на решението си ще приема за установени обстоятелствата, изложени в обстоятелствената част на наказателното постановление, като се позовава на направеното признание и на доказателствата, които го подкрепят.

На трето място, създават се необходимите правни гаранции за отстраняване на допуснати процесуални нарушения, довели до ограничаване на процесуалните права на нарушителя, за намаляване на броя на отменените наказателни постановления от съдилищата, а с това и за повишаване на авторитета на административнонаказващите органи, постигане целите на генералната превенция и спестяване на разноски за държавата от заплащане на обезщетения за незаконосъобразни актове на администрацията по реда на ЗОДОВ. В тази насока ще допринесе създаденият механизъм за отстраняване на допуснати от актосъставителя съществени процесуални нарушения или нарушения на материалния закон от наказващия орган при получаване на материалите по преписката, както и създаването на разгърната и изчерпателна номенклатура от основания, при които наказващият орган е длъжен да прекрати производството, за да не се достигне до издаване на незаконосъобразни наказателни постановления. Очаква се за постигане на тази цел да допринесат и новосъздадените легални дефиниции за маловажен и явно маловажен случай на административно нарушение.

На четвърто място, измененията са насочени към преодоляване на противоречивата съдебна практика при упражняване на съдебен контрол върху санкционните актове на администрацията в различните съдебни райони на страната, а и между различни съдебни състави в едни и същи съдилища – явление, което съществено затруднява и демотивира заетите в системата на административнонаказващите органи, лишава административно наказващата дейност от необходимата предвидимост, допринася за създаване на чувство за ненаказуемост у редица правни субекти и намалява доверието на гражданите в администрацията и нейния авторитет. В тази насока се предвижда да се осъвремени и допълни уредбата на правомощията на районния съд в производството по съдебен

контрол върху актовете на наказващите органи, както и тази на производството по възобновяване на административнонаказателното производство, в насока разширяване на кръга лица с правомощия да сезират съда с искане за възобновяване и допълване на основанията за това. Предвижда се, също така, при противоречива или неправилна практика по приложението на ЗАНН да се произнасят съвместно колегиите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, с оглед спецификите на административното наказване. Предлага се да се разшири съществено и кръгът лица с правомощие да инициират тълкувателна практика на върховните съдебни инстанции, като с такова вече да разполагат органи, отговарящи за изпълнението на съответния нормативен акт.

Промените са насочени и към синхронизиране на закона с достиженията на тълкувателната практика на върховните съдебни инстанции и доктрината в областта на административното наказване, с цел да не се допуска превратно тълкуване на закона. Пример в тази насока са предлаганите изменения в материята за погасяване на административнонаказателната отговорност на субектите, която се привежда в съответствие с Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. на ВКС и ВАС по въпросите за давността.

На пето място, очаква се промените да доведат и до разтоварване на съдебната система от голям брой дела. По-конкретно търсеният ефект ще се постигне, като се предвидят широки възможности за сключване на споразумение между наказващия орган и нарушителя срещу известно бонифициране на последния; чрез предвидената възможност за всички нарушители да заплатят наложената им глоба или имуществена санкция в срока за обжалване в редуциран размер, при което по отношение на тази санкция наказателното постановление няма да подлежи на обжалване и чрез ограничаване броя на делата, завеждани по реда на ЗОДОВ.

На шесто място, една от целите на промените е да се създадат повече превантивни антикорупционни мерки при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. За постигане на тази цел ще допринесат създаването на ясни правила относно отводите на актосъставителите и наказващите органи и лицата, които следва да се произнесат по преписката в случай на отвод; лимитирането на правомощията на наказващия орган по връщане на акта на актосъставителя за отстраняване на допуснати съществени нарушения на процесуалните правила; ограничаването на субективната преценка на наказващите органи при бонифициране на нарушителя в случай на сключване на споразумение за приключване на административнонаказателното производство; ограничаване на правото на субективна преценка на наказващия орган относно това, кога е налице маловажен случай на нарушение; лимитиране на основанията за прекратяване на производството с мотивирана резолюция; допълване и осъвременяване на правомощието на наказващия орган по спиране и възобновяване на административнонаказателното производство; предвиждането на задължение за наказващия орган при упражняване на своите правомощия в производството да се произнася с мотивирани постановления; предвиждането на задължение за наказващия орган да изложи мотиви по отношение на вида и размера на наложената административна санкция, времето, което се приспада от

размера на наложеното административно наказание по чл. 13, б. „в“ от ЗАНН и разпореждането с веществените доказателства; дефиниране на някои понятия, които до момента нямат легална дефиниция в общия административен закон.

На седмо място, предлага се съществено развитие на уредбата на административнонаказателната отговорност на юридическите лица, както за допуснато неизпълнение на задължение към държавата или общината, по смисъла на чл. 83 от ЗАНН, така и при извършено престъпление. Предлага се да се отстранят някои съществени слабости на уредбата, пречателни за ефективното ѝ приложение. Така например, в закона липсва уредба на последиците от преобразуването на юридическото лице, срещу което е образувано административнонаказателно производство, преди приключването му с окончателен правоохранителен акт. Напълно възможно е юридическо лице, срещу което е започнало производство за нарушение, особено такова, за което се предвиждат сериозни по размер имуществени санкции, да бъде преобразувано чрез сливане, вливане, разделяне, в срокове, по-кратки от необходимите за приключване на административнонаказателното производство. Нерядко това се използва като инструмент за избягване на отговорността и съхраняване на активите от действия на компетентните органи. Регламентацията на отговорността на юридическите лица за престъпление се допълва с правила относно индивидуализацията на следващата се имуществена санкция, погасяването на отговорността и някои други.

Разширяването на кръга лица с правомощие да инициират тълкувателна практика на върховните съдебни инстанции, чрез включване на Министерския съвет, всички министри и колективни органи на власт, създадени със закон сред лицата, посочени в чл. 125 от ЗСВ, изискват съответната промяна и в чл. 125 от ЗСВ. Кръгът от заинтересовани лица от тази промяна в ЗСВ съответства на идентифицираните заинтересовани страни в раздел 3 от настоящата оценка и очакваните ефекти от тази промяна съответстват на очакваните ефекти от предложените промени в ЗАНН.

Предвид сериозната реформа на редица институти на административнонаказателния процес, което налага администрацията да се подготви и да създаде необходимата организация за работа съобразно новите правила, се предлага законът да влезе в сила в едногодишен срок след обнародването му в „Държавен вестник“.

Въз основа на анализа на приложимостта на представените варианти за решаване на проблемите, единственият приложим вариант е Вариант 1 за действие – „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания“.

5. Негативни въздействия:

Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на

действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

Вариант за действие 0 – „Без действие“

При избора на този вариант за действие и запазване на настоящия правен режим на административнонаказателното производство няма да съществува възможността за неговото по-бързо протичане. Ще продължи да съществува невъзможността за необжалваемостта на актове, които засягат права и законни интереси на граждани и бизнеса. Няма да съществува правна възможност за сключване на споразумения и за изплащане на глобата или имуществената санкция в редуциран размер в срока за обжалване. Няма да бъдат предвидени допълнителни механизми, които да намалят корупционния риск при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. Няма да съществува правната възможност за съкратено производство по съдебен контрол върху наказателните постановления и няма да бъдат осъвременени необходимите дефиниции с цел административнонаказателното производство и неговата правна рамка да съответстват на динамиката на обществените отношения.

За административнонаказващите органи основните негативни ефекти са свързани със задълбочаващите се неясноти и съществуването на нормативни предпоставки за различното тълкуване и прилагане на закона, съществуването на предпоставки за корупционния риск, неефективност на извършвания контрол, ниска събираемост и неефективност на наложените глоби и имуществени санкции в следствие на забавено изпълнение на административното наказание.

За съдебната власт: основните негативни ефекти са свързани с неясноти и нормативни предпоставки за различното тълкуване и прилагане на закона, противоречива съдебна практика, натовареност и повече разходи за персонал.

За гражданите и бизнеса: недостатъчни гаранции за защита на правата и законните им интереси, невъзможност за оспорване на всички актове, които могат да засегнат техни права и законни интереси, корупционен риск, липса на стабилна среда за правене на бизнес, необоснована административна тежест поради липсата на възможност за сключване на споразумение или редуциране на глобата/имуществената санкция при „признаване на нарушението“ и доброволното и бързо плащане.

Вариант за действие 1 – „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания“

При Вариант 1 няма негативни въздействия от приемане на нормативните изменения в Закона за административните нарушения и наказания

6. Положителни въздействия:

Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

Вариант за действие 0 – „Без действие“

При този вариант не са идентифицирани положителни въздействия.

Вариант за действие 1 – „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания“:

Предвид комплексния характер на предложените промени, очакваните положителни въздействия за заинтересованите страни са представени общо за всички заинтересовани страни на база очакваните ефекти от прилагането на описания в раздел 4 от настоящата оценка подход за изготвяне на предложенията за нормативни промени. Основните очаквани положителни въздействия от приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания ще се гарантира осъвременяването на правната уредба по отношение на понятията за маловажен случай, давност, резолюция за прекратяване и възобновяване на производството, както и ще се създадат нови възможности за приключване на производството в кратки срокове. Изчерпателно ще се регламентират хипотезите, при които наказващият орган може да издаде наказателно постановление при нередовност на съставения акт за установяване на административно нарушение. Ще се осъвремени и съдебният контрол върху законосъобразността на санкционните актове на администрацията, както и ще се създаде възможност при противоречива или неправилна практика по ЗАНН да се произнасят съвместно колегии на Върховния касационен съд и Върховния административен съд с оглед на спецификите на административното наказване. Ще се завишат и стандартите по отношение на правото на защита на гражданите в административнонаказателното производство като за пръв се предвижда обжалваемост на актове, които до момента не подлежаха на обжалване. Чрез института на споразумението ще се облекчи производството. Положителен фискален ефект ще има и въвеждането на възможността за заплащане на наложената с влязло в сила наказателно постановление глоба или имуществена санкция в срока за обжалване с редуциран размер. Новосъздаденият институт на съкратеното производство по съдебен контрол върху наказателните постановления от съда безспорно ще допринесе за ускоряване на административнонаказателното производство. В резултат на извършените промени се очаква в максимална степен осъвременяване на уредбата и привеждането ѝ в съответствие със съвременните тенденции като гаранция за ефективност на административнонаказателните производства, уредени в ЗАНН.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Няма идентифицирани потенциални рискове при реализиране на Вариант за действие 1 – „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания“.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Предложените промени имат комплексен характер и целят повишаване на качеството и ефективността на административнонаказателните процедури, уредени в ЗАНН. Като

гаранция за качество и ефективност при изготвяне на предложенията са предприети и съответните мерки за минимизиране на възможностите за въвеждане на необоснована или допълнителна административна тежест, като чрез оптимизиране на процедурите се очаква и намаляване на разходите за участниците в административнонаказателния процес.

Няма ефект

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Не се създават нови регулаторни режими. Не се засягат се съществуващи режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

Когато отговорът е "да", посочете колко и кои са те.

Не се създават нови регистри.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

***Актът не засяга МСП**

Доколкото МСП попадат в кръга от заинтересовани страни от промените, като част от бизнеса, всички разгледани ефекти по отношение на тази група заинтересовани страни, са относими и за МСП.

Няма ефект

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

12. Обществени консултации:

Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултацияни процедури.

В периода юни 2018 г. – август 2018 г. беше проведена първата предварителна консултация по промените в Закона за административните нарушения и наказания със заинтересовани ведомства – министерства, независими органи на изпълнителната власт, областни управители, Националното сдружение на общините в Република България, съд, прокуратура и други. В рамките на предварителните консултации бяха поставени на обсъждане въпроси за осъвременяване и допълване на някои институти на административното наказване. Получени бяха над 80 становища.

След обобщаване на постъпилите становища и нови предложения, със заповед на заместник министър – председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи, беше сформирана работна група със задача да изготви проект на закон за изменение и допълнение на ЗАНН. Членове на работната група са представители на централните органи на изпълнителната власт, представители на съдилищата, прокуратурата и адвокатурата, научни работници, неправителствени организации.

В периода юни 2019 г. – октомври 2019 г., след изготвяне на проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, беше проведен втори кръг - предварителни обществени консултации по предложените промени чрез публикуване на Портала за обществени консултации и изпращане на предложенията на работодателски организации, чуждестранни търговски камари, юридически факултети. В хода на консултациите постъпиха предложения от Комисията за финансов надзор, Висшия адвокатски съвет, Националното сдружение на общините в Република България, магистрати, адвокати, граждани и търговски дружества. Направените препоръки са обсъдени от работна група, като голяма част от тях са възприети.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Петя Тянкова, началник на политическия кабинет на заместник министър - председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи.

Дата: 06.12.2018г.

Подпис: 